

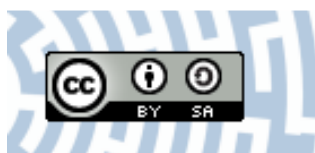


**You have downloaded a document from  
RE-BUŚ  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Geneza regulacji wspólnotowych dotyczących zwolnień grupowych

**Author:** Urszula Torbus

**Citation style:** Torbus Urszula. (2020). Geneza regulacji wspólnotowych dotyczących zwolnień grupowych. W: A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red. nauk.), „Verus amicus rara avis est : studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka”. (S. 815-827). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

URSZULA TORBUS  
*Uniwersytet Śląski w Katowicach*

## **Geneza regulacji wspólnotowych dotyczących zwolnień grupowych**

### **1. Wprowadzenie**

Problematyka powiązana z rozwiązywaniem umów o pracę stanowi jedno z ważniejszych zagadnień prawa pracy. Przyjęcie określonego modelu rozwiązywania stosunków pracy determinuje zakres uprawnień pracodawcy, jego swobodę w zarządzaniu zakładem pracy i personelem oraz ograniczenia tej swobody. W takim samym stopniu wpływa też na poziom uprawnień pracowniczych oraz rolę przedstawicieli pracowników. Można wręcz uznać, że reguły określające zasady rozwiązywania stosunków pracy bezpośrednio oddziałują na kształtowanie się wzajemnych relacji w sferze prawa pracy<sup>1</sup>, a nawet na przyjęty model doksztalcania zawodowego pracowników i regulacje z zakresu ochrony przed bezrobociem<sup>2</sup>. Jednoczesne rozwiązanie stosunków pracy z grupą pracowników dotyka wielu sfer funkcjonowania przedsiębiorstwa i musi być traktowane inaczej niż suma zwolnień indywidualnych, zatem ze względu na skutki wymaga odrębnej kwalifikacji prawnej.

Zwolnienia grupowe reguluje obecnie ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników<sup>3</sup>. Zastąpiła ona ustawę z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przy-

---

<sup>1</sup> Por. G. COUTURIER: *Quel avenir pour le droit de licenciement? Perspectives d'une régulation européenne*. „Droit Social” 1997, n° 1, s. 75.

<sup>2</sup> P. KRAVARITOU-MANITAKIS: *La proposition de directive de la Commission sur les licenciements collectifs et les mesures de protection des travailleurs*. „Revue de Marché Commun” 1974, n° 3 (173), s. 130.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1969 ze zm.

czyn dotyczących zakładu pracy<sup>4</sup>. Data jej uchwalenia dowodzi, że regulacja zwolnień grupowych okazała się konieczna w następstwie transformacji ustrojowo-gospodarczej w 1989 r. W tym okresie głębokich zmian prawnych ustawodawca wyraźnie inspirował się prawem wspólnotowym, choć nie miał takiego obowiązku<sup>5</sup>. Wpłynęło to w znacznym stopniu na kształt przyjętych rozwiązań, w szczególności definicji zwolnienia grupowego i wprowadzenie szczególnej procedury konsultacyjno-informacyjnej. Również obecnie członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymusza zgodność regulacji prawnych i ich wykładni z prawem UE, w tym z dyrektywą Rady nr 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych<sup>6</sup>. Przedstawienie genezy dyrektywy pozwoli na lepsze zrozumienie jej kształtu i powodu jedynie częściowej regulacji zwolnień grupowych na poziomie unijnym, co bywa przedmiotem krytyki.

## 2. Pierwsza regulacja dotycząca zwolnień grupowych (dyrektywa 75/129/WE)

Integracja europejska w początkowym okresie ograniczała się do kwestii gospodarczych, budowania wspólnego rynku niezbędnego do rozwoju handlu oraz przepływu towarów, usług, kapitału i osób. W tym okresie polityka socjalna nie odgrywała istotnej roli. W traktacie rzymskim z 1957 r. [dalej: TR] kwestie socjalne zostały uregulowane wyłącznie w takim zakresie, w jakim było to niezbędne dla umożliwienia integracji gospodarczej, nadrzędnego celu powstania Wspólnoty, oraz wyeliminowania tzw. dumpingu socjalnego pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi<sup>7</sup>. Na marginalną rolę prawa pracy wpłynął zapewne także fakt, że w większości krajów europejskich prawo pracy – jako odrębna dziedzina prawna, a nie wyodrębniona część prawa cywilnego – naprawdę zaczęło pojawiać się dopiero po drugiej wojnie światowej. Można nawet przyjąć, że formowanie się narodowych systemów prawa pracy zbiegło się z powstawaniem pierwszych Wspólnot Europejskich lub niewiele je poprzedzało<sup>8</sup>. Dlatego też jego oddziaływanie na kształt rodzącej się integracji było nieporównywalnie mniejsze niż obecnie.

<sup>4</sup> Ostatni tekst jedn. Dz.U. 2002, poz. 980 ze zm.

<sup>5</sup> Ł. PISARCZYK: *Wpływ prawa wspólnotowego na kształt polskiej regulacji zwolnień grupowych*. W: *Europeizacja polskiego prawa pracy*. Red. W. SANETRA. Warszawa 2004, s. 131.

<sup>6</sup> OJ L 225, z dnia 12.08.1998, s. 16–21, edycja polska r. 5, s. 327–332.

<sup>7</sup> M. MATEY: *Praca i polityka socjalna w regulacjach europejskich*. W: *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*. Red. M. MATEY. Warszawa 1997, s. 142.

<sup>8</sup> B. BERCUSSON: *European Labour Law*. Butterworths 1996, s. 8.

Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. w Europie Zachodniej pojawiły się nasilone restrukturyzacje w następstwie recesji, jaka dotknęła wówczas Europę. W tym czasie ustawodawstwa zachodnioeuropejskie nie wypracowały skutecznych sposobów i środków prawnych dla ochrony pracowników przed następstwami niezbędnych redukcji personelu<sup>9</sup>. Istotne znaczenie miało także załamanie się rynków w 1973 r., będące następstwem podwyżki cen ropy w wyniku wojny na Bliskim Wschodzie<sup>10</sup>, oraz wystąpienie tzw. przyczyn strukturalnych wymuszających zwolnienia grupowe. Do tych ostatnich niewątpliwie zaliczyć należy starzenie się niektórych dziedzin przemysłu, jak np. przemysł tekstylny. Również utrata rynków zbytu oraz niedostateczna konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich na rynku międzynarodowym spowodowały konieczność zmniejszenia zatrudnienia w pewnych sektorach, zmianę usytuowania przedsiębiorstw ze względu na lokalizację w regionach industrialnych lub zbyt wysokie koszty pracy w porównaniu z innymi regionami. Także postęp techniczny i naukowy przyczynił się do zwiększenia wydajności produkcji i jednocześnie do zmian w obrębie zatrudnienia nie tylko w sektorze przemysłowym, lecz także handlowym i rolniczym<sup>11</sup>. Istotną rolę odegrała ponadto konieczność sprostania przez przedsiębiorstwa europejskie konkurencji amerykańskiej i azjatyckiej<sup>12</sup>. Warto też zauważyć, że powstanie i funkcjonowanie wspólnego rynku wywołało zmiany ekonomiczne i liczne transformacje, z którymi nie miały wcześniej styczności gospodarki krajowe<sup>13</sup>.

Przyczyny strukturalne i związane z nimi zwolnienia pracowników nie pojawiły się w powojennej Europie, dopiero na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w., jednak wcześniej na szczeblu ponadnarodowym istniały mechanizmy pozwalające na objęcie ochroną pracowników w przypadku restrukturyzacji, choć ograniczone do niektórych dziedzin przemysłu. Już w ramach pierwszej z europejskich wspólnot, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali [dalej: EWWiS] – mimo że dążenie podnoszenia stopy życiowej oraz zwiększania zatrudnienia w państwach członkowskich było traktowane marginesowo<sup>14</sup> – dostrzeżono konieczność wspomagania restrukturyzacji na poziomie ponadnarodowym. W zawartym w Paryżu w 1951 r. Traktacie ustanawiającym EWWiS, w części odnoszącej się do kwestii ekonomicznych i społecznych, wprowadzono pewne mechanizmy pomocy finansowej dla przedsiębiorstw. Z punktu widzenia prawa

<sup>9</sup> M. MATEY: *Praca i polityka socjalna...*, s. 161.

<sup>10</sup> B. BERCUSSON: *European Labour Law...*, s. 219.

<sup>11</sup> M. LISEIN-NORMAN: *Les licenciements collectifs, faits et orientations*. „Revue de Marché Commun” 1974, n° 3 (173), s. 124.

<sup>12</sup> M. MATEY: *Praca i polityka socjalna...*, s. 161; P. KRAVARITOU-MANITAKIS: *La proposition de directive...*, s. 132.

<sup>13</sup> A. COPPÉ: *Remarques sur l'harmonisation des conditions des licenciements collectifs dans la perspective économique et sociale*. „Revue de Marché Commun” 1974, n° 3 (173), s. 146.

<sup>14</sup> L. MITRUS: *Tendencje rozwojowe wspólnotowego prawa pracy*. „Państwo i Prawo” 2003, z. 7, s. 33.

pracy szczególnie ważny był art. 56 Traktatu EWWiS, który wprost odnosił się do wspomagania dużych redukcji zatrudnienia w przemyśle węglowym lub stalowym oraz łagodzenia socjalnych następstw zwolnień grupowych. Wprowadzał on możliwość udzielenia bezzwrotnej pomocy przez Radę, która miała na celu przede wszystkim wypłatę pracownikom odszkodowań i zasiłków, sfinansowanie ich urlopów na okres niezbędny do zmiany profilu działalności przedsiębiorstwa oraz przekwalifikowanie pracowników w razie konieczności zmiany zawodu<sup>15</sup>.

Należy zauważyć, że podejmowane w ramach EWWiS działania nie odzwierciedlały spójnej polityki w sferze zatrudnienia, lecz stanowiły uzupełnienie funkcjonowania wspólnego rynku, zwłaszcza wprowadzenia porównywalnych kosztów produkcji i umożliwienia wolnej konkurencji<sup>16</sup>. Doświadczenia zdobyte w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali dowiodły, że ekonomiczne i społeczne wspieranie niezbędnych procesów restrukturyzacyjnych ułatwia kształtowanie polityki społecznej, której celem jest utrzymanie dotychczasowych warunków życia pewnej zbiorowości. Doświadczenia te miały także wpływ na założenia dyrektywy 75/129/WE<sup>17</sup>.

Prócz programów wspierających restrukturyzację w ramach EWWiS, zjawiskiem, które również opóźniło potrzebę uregulowania zwolnień grupowych na poziomie Wspólnoty, było powołanie i funkcjonowanie Europejskiego Funduszu Socjalnego. Fundusz ten, ustanowiony na podstawie art. 123 TR, miał na celu zwiększenie możliwości zatrudnienia pracowników i jego ułatwienie na rynku wewnętrznym oraz zwiększenie zawodowej i geograficznej mobilności pracowników wewnątrz Wspólnoty. Cele te, zmierzające do ułatwienia pracownikom dostosowania się do zmian gospodarczych, miały być osiąganym m.in. przez szkolenia zawodowe i przekwalifikowania. W literaturze podkreśla się, że w latach sześćdziesiątych XX w. Europejski Fundusz Socjalny odegrał ważną rolę w przesunięciu nadwyżki siły roboczej w ramach EWG. Na przykład dzięki wsparciu finansowemu funduszu ponad pół miliona bezrobotnych włoskich pracowników uzyskało nowe kwalifikacje zawodowe i znalazło zatrudnienie na rynku niemieckim i francuskim<sup>18</sup>.

Oprócz przyczyn strukturalnych, na uchwalenie dyrektywy 75/129/WE wpłynęła także szczególna sytuacja społeczno-polityczna w Europie Zachodniej na początku lat siedemdziesiątych XX w. Dostrzeżenie elementów socjalnych, które dziś można nazwać początkiem polityki społecznej, było następstwem wydarzeń z 1968 r. i nastrojów panujących wówczas w społeczeństwach krajów Wspólnoty.

---

<sup>15</sup> Por. postanowienia art. 46 i n. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z dnia 18 kwietnia 1951 r. Traktat wszedł w życie 22 lipca 1952 r. i na mocy art. 97 Traktatu obowiązywał przez okres 50 lat.

<sup>16</sup> A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Europejskie prawo socjalne*. T. 1: *Specyfika, stanowienie i stosowanie europejskiego prawa socjalnego*. Warszawa 1998, s. 79–80.

<sup>17</sup> A. COPPÉ: *Remarques sur l'harmonisation...*, s. 146.

<sup>18</sup> A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Europejskie prawo socjalne*. T. 1..., s. 84–85.

Doprowadziły one do zwołania w 1972 r. szczytu w Paryżu, na którym podkreślono m.in. znaczenie kwestii socjalnych dla budowy unii ekonomicznej i monetarnej. W efekcie szczytu pojawiła się potrzeba skoordynowanych działań dla promowania kwestii społecznych na szczeblu Wspólnoty, które po konsultacjach z partnerami społecznymi doprowadziły do opracowania w 1973 r. przez Komisję programu. Jego celem było pełne i lepsze zatrudnienie, poprawa warunków życia i zatrudnienia oraz zagwarantowanie pracownikom na poziomie wspólnotowym udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących zakładu pracy<sup>19</sup>. Pomimo tak szeroko zakreślonych celów, przyjęty 21 stycznia 1974 r. w drodze rezolucji Rady program nie zmierzał jednak do ustanowienia kompleksowej koncepcji polityki społecznej na poziomie wspólnotowym. Wyrażał jedynie pewną polityczną chęć podjęcia w okresie 1974–1976 środków niezbędnych dla realizacji tych celów, które określone zostały w programie<sup>20</sup>.

W literaturze często wskazuje się, że bezpośrednią przyczyną uchwalenia dyrektywy 75/129/WE stał się tzw. kazus AKZO<sup>21</sup> – holendersko-niemieckiego przedsiębiorstwa, które posiadało filie w różnych krajach należących wówczas do EWG. W 1973 r. w obrębie AKZO postanowiono, że ze względu na konieczność przeprowadzenia restrukturyzacji należy dokonać zwolnień ponad 5 tys. pracowników. W związku z ponadnarodową strukturą przedsiębiorstwa możliwe było porównanie kosztów zwolnień pracowników i dokonanie ich w kraju, w którym były one najniższe, a uprawnienia pracowników najmniejsze. Ujawnienie strategii AKZO doprowadziło do wysunięcia przez poszczególne kraje członkowskie żądania uregulowania kwestii zwolnień grupowych na poziomie europejskim, w celu uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości<sup>22</sup>. Kazus AKZO niewątpliwie przyczynił się do przyspieszenia prac nad dyrektywą regulującą zwolnienia grupowe<sup>23</sup>.

Przed wydaniem dyrektywy 75/129/WE sytuacja w poszczególnych krajach członkowskich znacznie się różniła. W niektórych krajach regulacje zwolnień grupowych powstały dość wcześnie, choć początkowo dotyczyły wybranych sektorów, w innych zaś były dość ogólne, a w ustawodawstwie Wielkiej Brytanii wręcz nie rozróżniano zwolnień grupowych i indywidualnych<sup>24</sup>. Obowiązki pracodawcy związane z przeprowadzaniem zwolnień grupowych wynikały przede wszystkim z układów zbiorowych, choć istniały także przepisy prawne wydawane przez organy państwowe obejmujące wszystkich pracodawców, z tym że ich

<sup>19</sup> P. KRAVARITOU-MANITAKIS: *La proposition de directive...*, s. 134.

<sup>20</sup> E. HEYNIG: *Le programme d'action sociale de la Communauté Européenne*. „Revue de Marché Commun” 1974, n° 3 (173), s. 117.

<sup>21</sup> Nazywany także kazusem Colgate – Palmolive, por. A.-M. MOREAU: *Règlements et directives...*, s. 39.

<sup>22</sup> R. BLANPAIN: *European Labour Law*. Kluwer 1993, s. 174.

<sup>23</sup> A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Europejskie prawo socjalne*. T. 2..., s. 420.

<sup>24</sup> M. LISEIN-NORMAN: *Les licenciements collectifs, faits et orientations...*, s. 125.



charakter był dość ogólny. Zróznicowane było także podejście organów administracji państwowej do redukcji personelu. W niektórych krajach uznawano pełną swobodę pracodawców do przeprowadzania zwolnień grupowych, traktując je jako normalne następstwa procesów gospodarczych. W innych swoboda była mniejsza, lecz pozostawiano partnerom społecznym swobodę w ustalaniu zasad i warunków zwolnień lub zachęcano pracodawców do stosowania alternatywnych sposobów redukcji kosztów, pozwalających uniknąć zwolnień grupowych<sup>25</sup>.

Te odmienne warunki przeprowadzania zwolnień grupowych pracowników w poszczególnych państwach członkowskich wpływały bezpośrednio na funkcjonowanie wspólnego rynku i rzutowały na zapewnienie jednakowych warunków konkurencji przedsiębiorstwom krajowym i wielonarodowym. Oddziaływały także na podejmowanie przez nie decyzji o przeprowadzeniu zwolnień grupowych w razie konieczności ograniczenia działalności w krajach, w których poziom ochrony pracowników był najniższy. To z kolei zagrażało zrównoważonemu rozwojowi Wspólnoty oraz niektórych jej regionów, którym groziłoby większe bezrobocie. Przygotowując projekt dyrektywy, Rada uwzględniła postanowienia i procedury obowiązujące w państwach członkowskich, lecz ze względu na wiele istotnych różnic, a często nawet sprzecznych regulacji, konieczne było ich uzupełnienie o nowe rozwiązania<sup>26</sup>.

W tych okolicznościach, właśnie ze względu na różnice istniejące pomiędzy ustawodawstwami poszczególnych państw członkowskich, wybrano dyrektywę jako środek zmierzający do zbliżania ustawodawstw państw członkowskich (co zostało wyraźnie podkreślone w preambule dyrektywy). Niemożliwe było wprowadzenie jednolitej regulacji dotyczącej zwolnień grupowych, a jedynie ich harmonizacja, i to harmonizacja częściowa, ograniczająca się w zasadzie do procedury zwolnień grupowych<sup>27</sup>. Wydaje się jednak, że ta częściowa harmonizacja była nie tyle zamierzonym działaniem, ile została spowodowana koniecznością uwzględnienia często przeciwstawnych postaw państw członkowskich<sup>28</sup>, zwłaszcza Wielkiej Brytanii. Trzeba bowiem pamiętać, że w tamtym okresie, zgodnie z art. 100 i 235 TR, przy podejmowaniu decyzji w sferze socjalnej wymagana była jednomyślność<sup>29</sup>.

Dyrektywa 75/129/WE o zbliżaniu ustawodawstw państw członkowskich w zakresie zwolnień grupowych uchwalona została dnia 17 lutego 1975 r., a jako datę jej implementacji w art. 6 określono dwa lata od ogłoszenia dyrektywy, choć trzeba podkreślić, że jedynie w pięciu krajach europejskich ustawy implementu-

<sup>25</sup> Por. A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Europejskie prawo socjalne*. T. 1..., s. 88.

<sup>26</sup> Por. wyjaśnienia Komisji dołączone do projektu dyrektywy z dnia 8 listopada 1972 r. o harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących zwolnień. COM (72) 1400, s. 4.

<sup>27</sup> C. BARNARD: *EC Employment Law*. Ed. 2. Oxford University Press 2000, s. 489.

<sup>28</sup> Na ten temat zob. A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Europejskie prawo socjalne*. T. 1..., s. 86–89.

<sup>29</sup> K. GŁĄBICKA: *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 1997, nr 4, s. 46.

jące dyrektywę zostały przyjęte we wskazanym okresie<sup>30</sup>. Celem wydania dyrektywy było zapewnienie ochrony pracownikom w obliczu nieuniknionych zmian na wspólnym rynku, postrzeganym już nie w kontekście poszczególnych krajów członkowskich, lecz całej Wspólnoty. Polityka socjalna zaczęła zmierzać w kierunku rozszerzenia odpowiedzialności pracodawców wobec pracowników. Zgodnie z nową optyką, wobec narastającej koncentracji kapitału nie tylko pracownik powinien ponosić koszty rozwijania się i funkcjonowania wspólnego rynku<sup>31</sup>.

W literaturze z lat siedemdziesiątych XX w. podaje się, że formalną podstawę wydania dyrektywy 75/129/WE stanowiły podjęte przez Komisję działania, mające na celu wprowadzenie w życie obowiązków zawartych w art. 118 TR, dążące do harmonizacji socjalnej w sferach w nim wskazanych<sup>32</sup>. Dyrektywa była także emanacją wspomnianej powyżej akcji socjalnej podjętej przez Komisję w latach 1974–1976. Natomiast bezpośrednią podstawę prawną dyrektywy stanowił art. 100 TR. Oznaczało to konieczność uzyskania jednomyślności w Radzie, co w istotnym stopniu wpłynęło na kształt i treść dyrektywy. W literaturze powszechnie zwraca się uwagę, że zarówno w pierwotnym kształcie, jak i w późniejszych wersjach dyrektywy nie zostały zawarte w zasadzie żadne normy materialne, a uwaga prawodawcy europejskiego skupiła się przede wszystkim na uregulowaniu procedury poprzedzającej zwolnienia. Obowiązek uzyskania jednomyślności sprawiał, że nierzadko osiągnięta ona była kosztem merytorycznych rozwiązań zawartych w przyjmowanych aktach prawnych<sup>33</sup>. Jako drugą podstawę prawną dyrektywy często wskazuje się także art. 117 TR, który miał na celu poprawę warunków życia i pracy pracowników, pozwalających na harmonijne zapewnienie postępu.

W ograniczeniu dyrektywy do norm proceduralnych – poza samą definicją zwolnienia grupowego – można dostrzegać zarówno siłę takiego rozwiązania, jak i jego słabość. Z jednej strony cechą charakterystyczną dyrektywy jest wskazanie pewnych modelowych rozwiązań, celów, które powinny zostać osiągnięte przez poszczególne państwa członkowskie. W tym kontekście dyrektywę należy postrzegać jako gwarancję określonego minimum uprawnień przyznanych pracownikom, jako pewną minimalną normatywną strukturę narzuconą wszystkim państwom członkowskim w obrębie Wspólnoty<sup>34</sup>. Od momentu uchwalenia w 1975 r. dyrektywy dotyczącej zwolnień grupowych systemy wszystkich państw członkowskich muszą uwzględniać postanowienia w niej zawarte. W tym ujęciu dyrektywa 75/129/WE ogranicza możliwości regresu socjalnego i uszczuplania

<sup>30</sup> Por. raport Komisji z dnia 13 września 1991 r. skierowany do Rady o postępach w implementacji dyrektywy 75/129/EWG z dnia 17 lutego 1975 r. SEC (91) 1639 *final*, s. 6.

<sup>31</sup> R. BLANPAIN, J. JAVILIER: *Droit social communautaire*. Librairie générale de droit et de jurisprudence. Éd. 2, s. 279.

<sup>32</sup> P. KRAVARITOU-MANITAKIS: *La proposition de directive...*, s. 130.

<sup>33</sup> M. MATEY: *Praca i polityka socjalna...*, s. 142.

<sup>34</sup> P. RODIÈRE: *Construction européenne et droit du travail*. In: *Les transformations du droit du travail. Etudes offertes à G. Lyon-Caen*. Dalloz 1989, s. 38.



praw pracowników poniżej ustalonego poziomu, nakazując przyjęcie określonych minimalnych standardów, lecz nie zabraniając przy tym – co wyraźnie zostało podkreślone w art. 5 dyrektywy – wprowadzenia do ustawodawstwa krajowego regulacji bardziej korzystnych dla pracowników. Minimalna treść dyrektywy traktowana jest jako swoisty hamulec przed zbyt daleko idącą deregulacją<sup>35</sup>. Jednocześnie nie brakuje argumentów przemawiających za tym, że pominięcie w dyrektywie norm materialnych stanowi jej słabość. Położenie nacisku na reguły proceduralne powoduje nieostry zasięg zastosowania dyrektywy, nieprecyzyjne ujęcie sankcji oraz ignorowanie konsekwencji socjalnych zwolnień grupowych, co stwarza ryzyko niewystarczającej regulacji prawnej<sup>36</sup>.

Analiza postanowień dyrektywy 75/129/WE pozwala na wniosek, że oprócz definicji zwolnienia grupowego opierającego się na kilku kryteriach, w głównej mierze wprowadzono normy określające tryb postępowania pracodawcy poprzedzający zwolnienia grupowe oraz uprawnienia przedstawicielstwa pracowników do uczestniczenia w podejmowaniu tych decyzji. Trzeba też zauważyć, że dyrektywa kładła nacisk raczej na działania prewencyjne, związane z działaniami zmierzającymi do uniknięcia zwolnień lub ograniczenia ich rozmiaru, nie zajmując się stadiami następującymi po zwolnieniach grupowych, które najczęściej przyjmują postać różnego rodzaju odszkodowań, specjalnych dodatków lub premii. Po części uzasadnienia należy upatrywać w tym, że w momencie uchwalania dyrektywy w większości państw członkowskich obowiązywały postanowienia układów zbiorowych, które w różnym stopniu takie odszkodowania przewidywały, a celem dyrektywy było zapewnienie większej ochrony pracowników na etapie poprzedzającym zwolnienia grupowe<sup>37</sup>.

Należy także podkreślić, że celem działań Komisji było odejście od biernych form rozstrzygania kwestii społecznych, polegających na wypłacie zasiłków dla bezrobotnych – które uznano za przestarzałe i doraźne – na rzecz aktywnej polityki zatrudnienia, opartej przede wszystkim na dokształcaniu pracowników oraz ich przekwalifikowaniu<sup>38</sup>. Z tego względu w dyrektywie wyraźnie zaakcentowany został obowiązek pracodawcy współdziałania z właściwymi organami administracji państwowej i jednocześnie podkreślona została powinność poszukiwania przez nie sposobów rozwiązywania problemów wywołanych przez planowane zwolnienia grupowe. W ostatecznej wersji dyrektywy nie znalazło się jednak dalej idące rozwiązanie, które zawierał projekt. Państwa członkowskie bowiem nie zgodziły się na wprowadzenie postanowienia, które upoważniało kompetentny organ państwowy do sprzeciwienia się planowanym zwolnieniom, co potrakto-

<sup>35</sup> F. FAVENNEC-HERY: *La directive 92/56 du 24 juin 1992 ou les espoirs déçus*. „Droit Social” 1993, n° 1, s. 29–30.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>37</sup> P. KRAVARITOU-MANITAKIS: *La proposition de directive...*, s. 134.

<sup>38</sup> A. COPPÉ: *Remarques sur l'harmonisation...*, s. 146.

wano jako przejaw bezpośredniej interwencji państwowej<sup>39</sup>. Rozwiązanie takie funkcjonowało we Francji do 1986 r. i wymagało uzyskania zgody właściwego organu administracji państwowej na przeprowadzenie zwolnień grupowych. Podobne rozwiązanie istniało w ustawodawstwie hiszpańskim.

Wydaje się jednakże, że przedstawiciele państw członkowskich zdawali sobie sprawę z fragmentaryczności postanowień uchwalanej dyrektywy. Wskazuje na to zamieszczenie w jej sekcji IV, zawierającej postanowienia końcowe, art. 5, który wyraźnie upoważniał państwa członkowskie do regulowania zwolnień grupowych w przepisach krajowych, z zastrzeżeniem, że regulacje wewnętrzne będą bardziej korzystne dla pracowników.

### 3. Zmiany regulacji zwolnień grupowych (dyrektywy 92/56/WE i 98/59/WE)

Rozwiązania przyjęte w uchwalonej w 1975 r. dyrektywie 75/129/WE już na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. okazały się niewystarczające. Przede wszystkim do wskazanych powyżej słabych punktów dyrektywy doszedł dość istotny czynnik, jakim okazał się rozwój wspólnego rynku. Początki procesu, który dziś nazywamy globalizacją, spowodowały także eksternalizację przyczyn zwolnień grupowych, ich wyjście poza obręb jednego kraju. Istotny wzrost operacji grupowania się przedsiębiorstw, przyspieszenie ich restrukturyzacji połączone z przeniesieniem ośrodków decyzyjnych na inne poziomy niż bezpośredni pracodawca doprowadziły do konieczności uwzględnienia tych przekształceń ekonomicznych także w regulacji zwolnień grupowych<sup>40</sup>. Niezbędne stało się uwzględnienie transgranicznego wymiaru zwolnień, pominiętego w dyrektywie w 1975 r., a podkreślanego już we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 r.

Z podanych względów Komisja rozpoczęła prace nad zmianami regulacji zwolnień grupowych. Dnia 24 czerwca 1992 r. uchwalono dyrektywę 92/56/WE zmieniającą dyrektywę 75/129 o zbliżaniu ustawodawstw państw członkowskich w zakresie zwolnień grupowych<sup>41</sup>. W preambule dyrektywy nowelizującej zamieszczone zostało odwołanie do Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 r., a zwłaszcza jej pkt. 17 i 18 dotyczących wspierania rozwoju form informacji, konsultacji i partycypacji pracowniczej, także

---

<sup>39</sup> P. KRAVARITOU-MANITAKIS: *La proposition de directive...*, s. 135; A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Europejskie prawo socjalne*. T. 2..., s. 424.

<sup>40</sup> F. FAVENNEC-HERY: *La directive 92/56 du 24 juin 1992...*, s. 30.

<sup>41</sup> Dz.U. WE L 245 z 26.08.1992 r., s. I-553.

w razie przeprowadzania zwolnień grupowych. W nawiązaniu do postanowień Wspólnotowej Karty z 1989 r. w art. 2 dyrektywy zostały uzupełnione i poszerzone obowiązki pracodawcy związane z udziałem pracowników w procedurze poprzedzającej zwolnienia grupowe. Wskazana została m.in. konieczność podjęcia w odpowiednim czasie konsultacji z pracownikami, poszerzony został zakres informacji udzielanych przedstawicielom pracowników przez pracodawcę oraz dodana została możliwość odwołania się przez nich w trakcie prowadzonych rozmów do pomocy ekspertów. Ze względu na narastającą globalizację i powstawanie wielonarodowych przedsiębiorstw wprowadzono postanowienie, nakładające na pracodawcę obowiązek konsultacji planowanych zwolnień grupowych z przedstawicielami pracowników oraz współpracy z organami administracji państwowej niezależnie od tego, czy decyzja o zamiarze zwolnień została podjęta bezpośrednio przez niego, czy przez przedsiębiorstwo kontrolujące.

W dyrektywie 92/56/WE podkreślono także konieczność łagodzenia społecznych następstw zwolnień grupowych. Jej art. 2 poszerzony został o postanowienie dotyczące uzupełniających działań socjalnych, zmierzających m.in. do przeniesienia pracowników do innej pracy czy ich przekwalifikowania, które powinny być podejmowane przez pracodawcę wobec pracowników objętych zwolnieniem. Dla jak najpełniejszego zagwarantowania ochrony wszystkich pracowników przed zwolnieniami grupowymi rozszerzona została także definicja zwolnienia grupowego, która objęła od tej pory nie tylko pracowników zwalnianych w następstwie jednostronnego oświadczenia woli pracodawcy, ale także w drodze porozumienia stron, pod warunkiem, że dotyczyło to co najmniej 5 pracowników. Poszerzony został także zakres podmiotowy dyrektywy przez skreślenie postanowienia dyrektywy 75/129/WE, wyłączającego jej stosowanie do pracowników objętych zakończeniem działalności przedsiębiorstwa opartej na orzeczeniu sądowym<sup>42</sup>.

Może się wydawać, że w 1992 r. wprowadzono istotne zmiany dotyczące warunków przeprowadzania zwolnień grupowych. Jednak analiza projektu przedłożonego przez Komisję Radzie pokazuje, że planowane były o wiele szersze zmiany, które nie znalazły się w wersji ostatecznej dyrektywy. Planowane przez Komisję rozwiązania miały na celu: uwzględnienie przekształceń i koncentracji kapitału w obrębie Wspólnoty, poszerzenie zakresu zastosowania dyrektywy, wyjaśnienie i doprecyzowanie celów konsultacji poprzedzających zwolnienia grupowe, wprowadzenie procedury unieważnienia zwolnień oraz umożliwienie stosowania tej normy przez układy zbiorowe. W wersji końcowej dyrektywa 92/56/WE nie przyniosła jednak istotnych zmian co do treści oraz egzekwowania obowiązków w niej przewidzianych, a jej ostateczną wersję nazwano w literaturze „zawiedzionymi nadziejami”<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Por. także A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Restrukturyzacja zakładu pracy*. Kraków 2003, s. 38–40.

<sup>43</sup> F. FAVENNEC-HERY: *La directive 92/56 du 24 juin 1992...*, s. 30.

Do najważniejszych zmian, które przewidywał projekt, a które zostały pominięte w ostatecznej wersji dyrektywy przyjętej przez Komisję, należy zaliczyć rozwiązanie, które przewidywał dodatkowy art. 5a. Nakładał on na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia przedstawicielom pracowników i samym pracownikom możliwości korzystania z procedur sądowych w celu zagwarantowania realizacji obowiązków przewidzianych w dyrektywie, wskazując w szczególności procedury unieważniające i anulujące zwolnienia grupowe przeprowadzone z ich naruszeniem lub pominięciem<sup>44</sup>. Jednak wobec sprzeciwu pracodawców oraz rządu brytyjskiego postanowienie przewidujące możliwość unieważnienia przeprowadzonych już zwolnień grupowych zostało usunięte z ostatecznej wersji dyrektywy 92/56<sup>45</sup>. Uwzględniono jedynie początkowy fragment art. 5a, zawierającego dość ogólne postanowienie możliwości odwołania się do procedur sądowych lub administracyjnych w razie naruszenia przez pracodawcę obowiązków nałożonych dyrektywą, który stał się art. 6 obecnie obowiązującej dyrektywy 98/59/WE.

Warto dodać, że tę lukę związaną z brakiem sankcji dla wadliwego postępowania pracodawcy częściowo wypełnił Trybunał Sprawiedliwości UE. W orzeczeniu z 1994 r. *Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii* Trybunał podkreślił, że pominięcie w dyrektywie sankcji związanych z naruszeniem jej postanowień powoduje odesłanie w tym zakresie do postanowień ustawodawstw krajowych. Oznacza to, że państwa członkowskie muszą zagwarantować postanowieniom prawa wspólnotowego pełną skuteczność i efektywność. Z tego względu wszelkie naruszenia postanowień dyrektywy muszą być obłożone sankcją, na zasadach analogicznych do tych stosowanych w razie naruszenia prawa krajowego. Ponadto, przewidziane sankcje muszą być efektywne, proporcjonalne i skutecznie powstrzymywać od kolejnych naruszeń<sup>46</sup>. W tym kontekście art. 5a dyrektywy 92/56/WE potraktowany musi być jako swoista deklaracja, wzywająca władze państw członkowskich do określenia sankcji stosowanych w razie naruszenia przez pracodawcę trybu postępowania określonego przepisami dyrektywy<sup>47</sup>.

Drugą propozycją, która została pominięta w końcowej wersji dyrektywy, było zamieszczenie w dyrektywie definicji pracodawcy. Komisja zaproponowała szeroką definicję, obejmującą na potrzeby dyrektywy wszystkie osoby fizyczne i prawne zatrudniające pracowników. Późniejsze orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości wskazują, że próba zamieszczenia w dyrektywie definicji legalnej pracodawcy nie była zabiegiem zbędnym, gdyż pojawiły się wątpliwości odnośnie

<sup>44</sup> Por. przedstawioną Radzie 20.09.1991 r. propozycję Komisji odnośnie do zmiany dyrektywy 75/129 o zbliżaniu ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych, 91/C 310/06. COM (91) 292 final.

<sup>45</sup> C. BARNARD: *EC Employment Law...*, s. 498.

<sup>46</sup> Wyrok TSUE z dnia 8.06.1994 r. w sprawie C-383/92 *Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*. „European Court Reports” 1994, s. I-02479.

<sup>47</sup> A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Europejskie prawo socjalne*. T. 2..., s. 438.

do jej zakresu podmiotowego, a tym samym ustalenia kręgu pracowników objętych ochroną przewidzianą w dyrektywie. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 2003 r. *Komisja przeciwko Republice Włoskiej* wyraźnie podkreślił, że postanowienia dyrektywy odnoszą się do zwolnień grupowych przeprowadzanych przez wszystkich pracodawców, gdyż przeciwna interpretacja – wyłączająca np. pracodawców nieprowadzących działalności gospodarczej – byłaby sprzeczna z celami dyrektywy<sup>48</sup>.

Kolejnym krokiem było uchwalenie w dniu 20 lipca 1998 r. dyrektywy 98/59/WE o zbliżaniu ustawodawstw państw członkowskich w zakresie zwolnień grupowych<sup>49</sup>. Dyrektywa ta weszła w życie dnia 1 września 1998 r., w ciągu 20 dni od jej ogłoszenia. Z memorandum dołączonego przez Komisję do propozycji zmian wynika, że nowa dyrektywa została uchwalona w celu nadania większej przejrzystości prawu wspólnotowemu. Komisja podkreśliła, że z punktu widzenia obywateli Wspólnoty i korzystania przez nich z przyznanych im uprawnień oraz dla ułatwienia stosowania prawa wspólnotowego niezbędna jest konsolidacja przepisów prawa wspólnotowego, zwłaszcza gdy wprowadzone zmiany obejmują więcej niż 10 poprawek<sup>50</sup>.

W celu skonsolidowania prawa wspólnotowego dyrektywa 98/59/WE została uchwalona przy zastosowaniu przyspieszonej procedury na mocy porozumienia Parlamentu, Rady i Komisji z dnia 20 grudnia 1994 r. Nowa dyrektywa nie mogła zatem przynieść żadnych zmian merytorycznych, lecz stanowi tekst jednolity dyrektywy z 1975 r., uzupełniony o zmiany wprowadzone w 1992 r.<sup>51</sup> Z tego względu w literaturze dla wskazania przepisów regulujących zwolnienia grupowe często nadal używa się określenia „dyrektywa 75/129”, zamiennie z określeniem „dyrektywa 98/59”, która stanowi w istocie jej tekst jednolity.

#### 4. Podsumowanie

Dyrektywa 75/29/WE dotycząca zwolnień grupowych – obok dyrektywy 75/117/WE dotyczącej równego wynagradzania kobiet i mężczyzn<sup>52</sup> – stanowiła

<sup>48</sup> Por. wyrok TSUE z dnia 16.10.2003 r. w sprawie C-32/02 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*. „European Court Reports” 2003, s. I-12063.

<sup>49</sup> Dz.U. WE L 225 z 12.08.1998 r., s. 16.

<sup>50</sup> Por. memorandum wyjaśniające Komisji dołączone do propozycji z 29.11.1996 r. zmiany dyrektywy o zbliżaniu ustawodawstw państw członkowskich w zakresie zwolnień grupowych, 96/0290 (CNS). COM (96) 620 *final*, pkt. 1 i 2.

<sup>51</sup> Por. *ibidem*, pkt 3.

<sup>52</sup> Dyrektywa Rady z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet. Dz.Urz. WE L 045 z 19.02.1975 r., s. 19–20.

jedną z pierwszych regulacji wtórnego wspólnotowego prawa pracy. Zapoczątkowały one powolny rozwój integracji europejskiej w tej sferze, m.in. rozbudowy regulacji dotyczących problematyki restrukturyzacji przedsiębiorstw i prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej. Trzeba mieć jednak świadomość, że początkowo integracja ta nie stanowiła spójnej i zamierzonej inicjatywy, lecz inspirowana była wystąpieniem konkretnych problemów społecznych, a podejmowane na poziomie Wspólnoty działania zmierzały po prostu do ich rozwiązania. Uchwalenie w 1975 r. dyrektywy dotyczącej zwolnień grupowych związane było z koniecznością łagodzenia skutków restrukturyzacji i redukcji załogi w podobny sposób we wszystkich krajach Wspólnoty, a za jej bezpośrednią przyczynę uznawany jest tzw. *kazus AKZO*. Prześledzenie okoliczności uchwalenia dyrektywy 75/129/WE pozwala na zrozumienie kształtu rozwiązań dotyczących zwolnień grupowych. W szczególności istotne znaczenie miał wprowadzony do traktatu rzymskiego wymóg jednomyślności przy podejmowaniu działań w sferze społecznej i opór Wielkiej Brytanii – członka EWG od 1972 r. – przed integracją w tej sferze. Późniejsze zmiany regulacji zwolnień grupowych, w tym planowane i rzeczywiste zmiany wprowadzone dyrektywą 92/56/WE oraz wejście w życie w 1998 r. obowiązującej obecnie dyrektywy 98/59/WE, pokazują, że problematyka zwolnień grupowych ma istotne znaczenie dla pracowników i funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej.